



CONSIDERAZIONI SULL'INDIRIZZO POLITICO IN OCCASIONE DELLA RIPUBBLICAZIONE DEL SAGGIO DI VEZIO CRISAFULLI

di Ylenia Maria Citino *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La generazione dei giovani costituzionalisti degli anni Trenta e l'eterodossia metodologica nello studio dell'indirizzo politico. – 3. La rilevanza giuridica del "politico" nel nuovo panorama del diritto pubblico italiano. – 4. Il pensiero di Crisafulli fra teoria esistenziale e teoria normativa. – 5. Una rapida contestualizzazione con riguardo all'ordinamento fascista. – 6. Il dibattito sull'attualità della teoria giuridica di Crisafulli.

1. Premessa

Il tema dell'indirizzo politico non perde mai di attrattiva agli occhi del giurista, che se ne continua ad interessare con rinnovata attenzione alla luce degli sviluppi nell'ordinamento e dei nuovi equilibri che nel corso di decenni si sono potuti instaurare nei rapporti fra i poteri dello Stato ¹. Ne è prova la riedizione di "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico", uno scritto appena precedente la seconda guerra mondiale e fino a ieri di non agevole reperimento ². Esso fa da contraltare alla ripubblicazione dell'opera di un altro autore, il Mortati ³, che con il suo "L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano" nel 1931 aveva tratteggiato i primi profili della tematica, senza tuttavia farne oggetto di una trattazione esclusiva.

* Dottoranda di ricerca in Governo e Istituzioni – Dipartimento di scienze politiche, Università di Roma Tre.

¹ Di recente, per esempio, R. Nania, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in *La riflessione scientifica di Pier Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del convegno, Roma 19 marzo 2015, a cura di G. Amato, F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2015, p. 29 e ss.; Id., *Prime considerazioni sulla "funzione di Governo" come "funzione di indirizzo"*, in *Annuario 2001, Il Governo. Atti del 16° Convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2002, p. 295 e ss. Più tecnico il saggio di R. Dickmann, *Il rapporto tra le Camere "entranti" e il governo "uscente" all'inizio della legislatura. Il potere parlamentare di indirizzo politico ad "acta singula"*, in *Federalismi.it*, 2013, 10, p. 8. Cfr. ancora G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, 3, p. 11. Si consideri anche la nota di M. Dogliani, *Indirizzo politico*, in *Dig. dir. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, p. 244 e ss. e Id., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, *passim*. L'ampia letteratura in tema di indirizzo politico verrà riprodotta in prosieguo, per motivi espositivi.

² Cfr. V. Crisafulli, *Prima e dopo la Costituzione*, con premessa di F. Modugno e intr. di M. Dogliani e G. Silvestri, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 3 e ss.

³ Cfr. C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (Roma, 1931), rist. inalterata con pref. di E. Cheli, Milano, Giuffrè, 2000. Inoltre, per una ricostruzione del pensiero dell'Autore si vedano M. Galizia, *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007; M. Brigaglia, *La teoria del diritto di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2006; F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, p. 195, ma anche, *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989, in part. p. 89.

Riaffiorano, dunque, su pagine non più ingiallite dal tempo, i termini di un'antica diatriba fra nozione normativa e nozione esistenziale ⁴, ciascuna variamente finalizzata alla comprensione di quella particolare attività di individuazione dei fini politici dello Stato. L'attualità del tema non è da sottovalutare, se si considera la proposta di modifica dell'art. 55 della Costituzione ⁵ nel quadro di una più radicale revisione costituzionale non ancora conclusasi al momento in cui si scrive ⁶, che affiderebbe la titolarità dell'indirizzo politico all'esercizio congiunto del Governo e della sola Camera dei Deputati (questo, giusta l'abolizione del bicameralismo perfetto) ⁷.

Ne discende che una perdurante insidiosità caratterizza il concetto di indirizzo politico, rendendone complicata la trattazione a causa dell'intersecarsi di terreni pre-normativi e pre-giuridici, sociologici, filosofici, ma anche, evidentemente, politici, nella constatazione, oramai, di quella tendenza al cd. abbandono del metodo giuridico ⁸. L'alto tasso di "politicalità" si lega con l'irrinunciabile dimensione esecutiva della teoria sull'indirizzo politico, che spesso ha fatto

⁴ Riportata nei suoi termini essenziali da T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134-171, ma soprattutto p. 145 e ss.

⁵ Il cui testo, ai sensi dell'art.1 del ddl. di cui appresso in nota, sarebbe in caso di approvazione sostituito dal seguente: «Art. 55. – Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza. Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione. *La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico* [il corsivo è mio, ndr.], la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo. Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato. Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione». Sul tema v. il recente contributo di M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 2016, 1, in part. p. 3.

⁶ Si vd. il ddl S. 1429-D presentato al Senato della Repubblica il 15 aprile 2014 e recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", trasmesso in terza lettura alla Camera dei Deputati il 21 gennaio 2016 e approvato definitivamente in seconda deliberazione con la maggioranza assoluta dei componenti il 12 aprile 2016. Il testo della riforma costituzionale è stato pubblicato in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016 ma la sua entrata in vigore è, al momento in cui si scrive, condizionata dall'esito della celebrazione del referendum confermativo.

⁷ Per Mortati, invece, non sarebbe concepibile una titolarità congiunta dell'indirizzo politico: diversa e separata è l'attività di Governo che periodicamente determina i propri fini rispetto all'attività legislativa, condizionata dalla prima. Poiché l'attività di Governo serve ad enucleare il fine dello Stato, essa si pone in posizione preminente rispetto a tutte le altre attività. Cfr. C. Mortati, *L'ordinamento*, cit., p. 17. Per un raffronto fra gli esiti di Mortati e Crisafulli in tema di indirizzo politico, cfr. S. Parisi, *Fonti del diritto e criterio gerarchico in Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, 2009, 4, p. 843 e ss., in particolare pp. 845-848. Crisafulli, infatti, matura una serie di obiezioni al pensiero di Mortati, ritenendo che l'eterogeneità degli atti consistenti nell'attività di indirizzo politico renderebbe impossibile individuare un singolo organo, anche di tipo complesso, che in maniera autonoma eserciti una piena attività di governo, ponendosi dunque in posizione di supremazia rispetto agli altri organi. Non sarebbe persuasiva, per il Nostro, l'idea dell'epoca di considerare organo "complesso" di governo l'insieme costituito da Corona, Capo del Governo, Ministri e Gran Consiglio del Fascismo. Cfr. V. Crisafulli, *Prima e dopo*, p. 37.

⁸ Un fenomeno che si presenta sotto varie forme, quello dell'abbandono del metodo giuridico, derivante dal rifiuto del formalismo e della concezione logico-deduttiva, oltre che da un approccio al diritto sempre più multidisciplinare, aperto all'influenza di impostazioni politologiche e sociologiche. Così, M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni*, cit., p. 2 e ss. Notevoli gli influssi della sociologia giuridica, su cui discute R. Treves, *Sociologia del diritto: origini, ricerche e problemi*, Torino, Einaudi, 1987, *passim* oltre che N. Luhmann, *La differenziazione del diritto: contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1990, *passim*. Non si omettano gli spunti dottrinali forniti da un'altra scuola di pensiero, quella del realismo giuridico: *inter alia*, cfr. lo studio di G. Tarello, *Realismo giuridico*, in *Nov.mo Dig. It.*, XIV, Torino, Utet, 1967, p. 923 e ss.

storcere il naso ai costituzionalisti più inflessibili, intesi a non cadere in discorsi innegabilmente prossimi alla scienza del diritto amministrativo ⁹.

2. La generazione dei giovani costituzionalisti degli anni Trenta e l'eterodossia metodologica nello studio dell'indirizzo politico

Nella giuspubblicistica italiana degli anni Trenta, che ha come epicentro intellettuale la scuola romana della Sapienza, emerge in maniera sempre più pressante il problema del rapporto fra diritto e politica ¹⁰. Un problema che ha in sé profondi risvolti metodologici e che scaturisce dalla fine dello Stato liberale ottocentesco di matrice oligarchica e dall'irruzione sulla scena dei partiti di massa, tutti proiettati verso la configurazione di un nuovo Stato pluriclasse ¹¹ destinato a trasformarsi in regime autoritario.

Nel tentativo di trovare una via di mezzo alla nota contrapposizione fra i puristi del metodo giuridico e gli studiosi tendenti ad ipostatizzare il ruolo della politica e la dimensione storica del diritto ¹², la dottrina degli anni Trenta assiste a (e sancisce) la crisi della mistica perfetta di derivazione orlandiana, divenuta ormai inadatta a descrivere la complessità del nuovo contesto giuridico ¹³. Il mutato approccio si apre ad integrazioni *aliunde*, prendendo in prestito schemi di analisi appartenenti alla storiografia e alle scienze sociali, tra cui principalmente la scienza politica ¹⁴.

Compiere le dovute precisazioni metodologiche diventa una premessa ricorrente nello studio dell'indirizzo politico, non solo agli albori, all'epoca di Panunzio e dei giovani Mortati, Elia e Crisafulli, ma anche negli anni a venire, dopo il crollo del fascismo, quando il tema viene ripreso per saggiarne la perdurante attualità e per ricalibrarlo con il nuovo assetto pluralista ¹⁵.

⁹ Con riguardo alla tesi che l'attività di governo sia, seppur in posizione apicale, parte dell'ambito amministrativo, cfr. O. Ranalletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, L. Pierro, 1912, I, p. 323 e ss. Sulle trasformazioni del rapporto governo-amministrazione in correlazione con l'indirizzo politico, v. M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Seminario annuale sul tema "Il Governo tra tecnica e politica"*, Atti del Convegno di Como, 20 novembre 2015, www.gruppodipisa.it, pp. 1-120.

¹⁰ Sulla dottrina giuspubblicistica degli anni Trenta, v. F. Lanchester, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni Trenta*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, cit., p. 89 e ss.; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano, Giuffrè, 2000; L. Elia, *Diritto costituzionale*, in AA. VV., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 350 e ss. Cfr. anche M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, nn. 1-2, 1963, p. 85 e ss.

¹¹ La teoria dello stato pluriclasse si deve a M. S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, Cedam, 1988, in part. p. 139 e ss.; S. Cassese, *Lo "Stato pluriclasse" in Massimo Severo Giannini*, in *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, a cura di S. Cassese, G. Carcaterra, M. D'Aliberti, A. Bixio, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 11 e ss.

¹² Su cui risultano interessanti le osservazioni di M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954.

¹³ Orlando preferirà parlare di «crisi mondiale del diritto». Cfr. V.E. Orlando, *Intorno alla crisi mondiale del diritto – La norma e il fatto*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, IV, Padova, Cedam, 1950, p. 624 e ss.; analogamente L. Volpicelli, *La certezza del diritto e la crisi odierna*, in *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 713 e ss.

¹⁴ Sul limitato ruolo assiomatico delle scienze sociali, vedi però S. Bartolini, *Metodologia della ricerca politica*, in *Manuale di scienza politica*, a cura di G. Pasquino, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 77.

¹⁵ Sul metodo ritenuto valido da Mortati, v. G. Zagrebelsky, *Il metodo di Mortati*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, cit., p. 51 e ss. Cfr. anche T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 15 per il quale al centro della riflessione va messa l'angustia di un formalismo di matrice kelseniana, che rischierebbe di relegare l'oggetto della ricerca ad una dimensione di «puri principi che divengono pure formule». Il tema è oggetto di considerazione anche oggi. Cfr. S. Bartole, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Atti del convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, a cura di G. Mor [et al.], Milano, Giuffrè, 1999, p. 20, per cui l'indirizzo

La questione del metodo non può essere, del resto, risolta *a priori*. Non è possibile individuare il corretto “dosaggio” di dogmatismo e storicismo. Nell’intento di recuperare temi poco trattati come il ruolo e le funzioni del governo, la posizione dei partiti politici nell’ordinamento e lo stesso principio d’indirizzo politico, si manifesta in capo alla giovane dottrina giuridica degli anni Trenta la necessità non solo di rompere con il passato ma anche di distinguersi dall’altra dottrina, cd. “engagée”, che andava assumendo atteggiamenti più radicali¹⁶. Ne deriva un metodo di studio del diritto che affianca il momento statico (la fattispecie contenuta nella proposizione normativa) a quello dinamico (il “fatto” normativo e normogenetico)¹⁷.

Questa virata metodologica conduce ad un «mutamento del diritto costituzionale da scienza prescrittiva a scienza ricostruttiva solo dei significati che le norme assumono di fatto»¹⁸. Il che, a sua volta, consente l’ingresso a pieno titolo, nei discorsi dei costituzionalisti, di nuovi elementi che prima erano ai margini del discorso giuridico in quanto reputati meri dati esistenziali, ossia i partiti politici. La loro fenomenologia diventa quanto mai necessaria per capire le radici del processo di formazione e consolidamento di un indirizzo politico¹⁹.

3. La rilevanza giuridica del “politico” nel nuovo panorama del diritto pubblico

In un tale contesto, si fa strada l’idea di riconsiderare il tema dell’indirizzo politico in stretta connessione con il sistema dei partiti, passati dall’essere fattori pre-giuridici e pre-normativi a componenti imprescindibili della forma di governo. Sotto l’epoca del regime totalitario a partito unico, il P.N.F. «in rappresentanza aristocratica e riassuntiva del popolo» assume una piena rilevanza giuridica²⁰.

Centrale è l’impostazione di Panunzio, che rompe la tradizionale tripartizione montesquiviana per prefigurare un concetto di potere politico o corporativo preminente e precedente le altre funzioni²¹. L’equivalenza dei due termini è spiegata dalla vasta accezione che l’autore dà del concetto di «corporativo». Esso prende le mosse dalla «compenetrazione organica» fra forze sociali e Stato, ma finisce per pervadere la totalità della vita costituzionale esprimendo il mezzo e il fine ultimo per realizzare l’unità «politica, economica e sociale» del

politico è un fenomeno «da cui analisi sfugg[e] ai metodi ordinari della scienza giuridica, in una ripetuta oscillazione fra storiografia e scienze sociali in genere, in primo luogo la scienza politica».

¹⁶ Cfr. F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in *Quaderni fiorentini*, 1999, v. 28, II, p. 752 e più estens. Id., *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1998.

¹⁷ Cfr. N. Bobbio, *La consuetudine come fatto normativo* (Padova, 1942), ripubbl. con intr. di P. Grossi, Torino, Giappichelli, 2010. Per uno studio completo e più recente sul fatto normativo v. Q. Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*.

¹⁸ Cfr. M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni*, cit., p. 12.

¹⁹ Come risulta anche da un commento di S. Bartole, *Norme di correttezza*, cit., p. 16: «essenziale ai fini della conoscenza dell’indirizzo politico [...] è la conoscenza del concreto articolarsi dei rapporti costituzionali e politici».

²⁰ Così S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Cedam, Padova, 1939², p. 141.

²¹ S. Panunzio, *Teoria generale*, cit., p. 111. Per Panunzio, il potere politico è il «potere dei poteri dello Stato», cit., p. 128. A sua volta, l’autore si rifà alle teorie tedesche di inizio secolo, in particolare le opere di O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2. vol., München-Leipzig, 1895-96 e di R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale* (tit. or.: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München-Leipzig, 1928), con intr. di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1988.

regime fascista²². La tesi di Panunzio²³, poi riaffermata nella monografia di Mortati, muove dall'idea che questa quarta funzione di governo non sia meramente esecutiva o amministrativa, bensì presupponga un piano, un programma che si sostanzia nell'indirizzo politico perseguito dall'organo di Governo²⁴.

Con Mortati si valorizzano le suddette teorizzazioni giungendo a illustrare la concatenazione di vari anelli: «programma del partito» - «programma del governo» - «indirizzo politico generale dello Stato». In particolare, il partito fascista è alla base di ogni istituzione «e perciò non può non essere che *unico* (ndr., corsivo nostro), come unico è il principio di qualsiasi forma politica»²⁵. Lo Stato, nella visione del tempo, deve agire nel modo più imparziale possibile, ignorando i particolarismi sociali e i vari contrasti che ne derivano, e restando piuttosto rivolto per intero all'obiettivo corporativo²⁶. Le istituzioni dello Stato, perciò, devono essere organizzate secondo un indirizzo predeterminato, al fine di regolare la loro azione in modo efficiente e perseguire la realizzazione dei fini pubblici.

Crisafulli, invece, pur manifestando un vivo interesse per il sistema dei partiti²⁷, sente di dover distinguere l'elemento politico finalistico generale da quello giuridico-procedurale. Secondo l'Autore²⁸, ciascun partito nella sua individualità ha un proprio *programma*, da intendere come quel «complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale»²⁹, pur non essendo necessario che lo stesso risponda a requisiti di completezza o analiticità. Vi saranno, dunque, tanti programmi quanti sono i partiti che idealmente concorrono alle elezioni. Uno solo, però, è «legale» in periodo autoritario. L'indirizzo generale, tuttavia, è cosa distinta dal programma politico transeunte o da quello di un Governo: contiene in sé non le esigenze particolari di un movimento partitico ma un insieme di preposizioni ad ampio raggio e teleologicamente orientate verso fini supremi³⁰. È *attività* e non *funzione*: la differenza con il pensiero di Mortati spicca in maniera evidente, eppure, come è stato sottolineato da alcuni autori, il contrasto non

²² S. Panunzio, *Teoria generale*, cit., p. 128.

²³ Tale tesi era già stata elaborata in una precedente opera, dove l'Autore discuteva della funzione corporativa come la «nuova quarta dimensione dello Stato». Cfr. S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1927, p. 173.

²⁴ L'indirizzo politico è dunque «prima e perciò anche più della così detta legge formale», è la legge che lo Stato dà a sé stesso per disciplinare la propria azione. Così, S. Panunzio, *Teoria generale*, cit., p. 118.

²⁵ C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Rist. inalterata con premessa di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1998, p. 73.

²⁶ Cfr. C. Mortati, *L'ordinamento*, cit., p. 186.

²⁷ Cfr. D. Nocilla, *La forma di Governo*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale. Atti delle giornate di studio di Trieste, 1-2 ottobre 1993*, Padova, Cedam, 1994, p. 116, nota 9, ove definisce la riflessione sui partiti una «costante» della produzione crisafulliana e richiama i seguenti scritti, che ci interessa qui riportare: *Il «partito» nella recentissima letteratura italiana*, in *Lo Stato*, 1932; il contributo già citato *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*; *I partiti nella Costituzione*, in *Ius*, 1969, p. 1 e ss.; *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 207 e ss.

²⁸ Cfr. Crisafulli, op. cit., p. 52 e ss., ove ravvisa due momenti, programma politico e indirizzo politico, che seppur distinti, si compenetrano reciprocamente. «Il programma precede, logicamente ed anche in linea di fatto, l'indirizzo [...] quindi ha un carattere eminentemente intellettualistico, anche se, il più spesso, culmina e conclude poi in aspirazioni, esortazioni e intenzioni: diversamente, l'indirizzo risponde alla domanda «che cosa fare?» è, cioè, soluzione di un problema pratico, ed ha, pertanto, esso stesso valore pratico».

²⁹ T. Martines, op. cit., p. 56.

³⁰ Occorre sottolineare che la citata dottrina finisce per togliere rilevanza alle proprie argomentazioni allorché afferma successivamente che la distinzione fra programma e indirizzo ha valore solo convenzionale e concettuale, poiché nella realtà una tale distinzione non esiste ed è per di più priva di rilevanza giuridica, restando momento interno di formazione della volontà «statuale». V. Crisafulli, op. cit., p. 57.

è radicale ³¹. In entrambi i casi, è il partito, impersonato dal Capo di Governo, che sintetizza e si fa interprete dell'indirizzo politico.

Nel turbolento passaggio alla Costituzione repubblicana e al pluralismo, la percezione del fenomeno partitico muta nuovamente, ma la perdurante inattuazione dei precetti costituzionali porta ad un declino dell'idea di normatività, supportato dal richiamo ai noti concetti di flessibilità della carta statutaria. Leopoldo Elia non ha problemi a sostenere «l'impossibilità di sottoporre a norme il numero dei partiti o la loro compattezza» mentre rispetto all'indirizzo politico possono aversi norme di competenza ma non «norme che garantiscano l'effettivo esercizio della relativa potestà al massimo livello» ³².

Del resto, sono gli anni in cui i primi teorici (basti pensare ai contributi di Duverger, Kirchheimer, Maranini, Perticone e, qualche anno dopo, Sartori) cominciano ad avvertire il rischio che la crescente invasività dei partiti potesse comprimere la funzionalità dell'indirizzo politico e manifestano, dunque, un atteggiamento critico verso gli incipienti fenomeni di consociativismo in quanto ostacolo alla governabilità di un Paese. Ben presto è evidente che il caso italiano si identifica con un pluripartitismo esasperato, la cui riottosità è accentuata dalla presenza di partiti antisistema. L'indirizzo politico si "esistenzializza", diventa un ideale superiore, vicino ai principi generali della Costituzione, eppure inidoneo a fondare vincoli giuridici. Da qui le conclusioni di Capotosti, secondo cui la mutevolezza delle determinazioni volitive dei partiti impedisce all'indirizzo politico di soddisfare la sua pretesa giuridicità, che semmai può fondarsi su una ben diversa base convenzionale ³³.

La crisi del sistema partitico fa rispolverare le vecchie teorie degli anni Trenta per giustificarle compatibilmente con l'assetto pluralistico, anche se con distacco rispetto ai fenomeni di degenerazione partitocratica ³⁴. Lo stesso Mortati rivede le proprie teorizzazioni espungendo il partito e il suo Capo dalla posizione di predominanza che caratterizzava l'epoca fascista e riformulando l'indirizzo politico alla luce dell'esigenza di concordia d'azione fra i vari organi costituzionali, assumendo «una prospettiva non scevra di colorazione esistenziale» ³⁵. Mannino porta avanti questo tentativo ³⁶, sostenendo che il partito è, sì, il formante della volontà politica dello Stato e lo specchio della volontà sovrana del popolo, ma non ne è l'unico artefice ³⁷. L'azione politica deve inserirsi nella dialettica Parlamento-Governo in modo compatibile con i principi dell'ordinamento repubblicano: egli deplora che i partiti siano nei fatti riusciti ad

³¹ Vale la pena di richiamare «l'osservazione dello stesso Elia quando nella voce *Governo (forme di)* sottolinea lo schiacciarsi della forma di governo sulla forma di Stato negli ordinamenti autoritari o totalitari». Così, F. Lanchester, *Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo*, in *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, a cura di G. Amato, F. Lanchester, cit., p. 16.

³² L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 634 e ss.

³³ Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi di Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, *passim*. Secondo Nania, *Prime considerazioni*, cit., p. 300, la teoria esistenziale comincia ad acquisire sempre più consenso poiché «la chance di invero degli obiettivi di governo non avrebbe nulla di preventivabile, risultando interamente rimessa alle mille ed imponderabili variabili della dialettica politica, non escluse quelle operanti all'interno della compagine di governo».

³⁴ A riguardo, v. T. E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)*, in *Forme di stato*, a cura di M. Galizia, cit., p. 561 e ss.

³⁵ In questi termini, A. Corasaniti, *Il contributo di Costantino Mortati alla scienza del diritto costituzionale e alla costituzione*, in *Costantino Mortati*, a cura di F. Lanchester, cit., p. 43.

³⁶ A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 3 e ss.

³⁷ Emerge anche il primo concetto di Stato di partiti. Cfr. P. L. Zampetti, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965; Id., *La partecipazione dei cittadini al potere politico*, in *Società civile e partecipazione politica, Atti del terzo congresso nazionale di dottrina dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 8 e ss.; V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 140.

“impossessarsi” del raccordo fiduciario, togliendone la disponibilità alle Camere³⁸. Se adesso la sovranità non è più dello Stato ma del popolo tutto, appare in tutta la sua evidenza l’antinomia con la «posizione secondaria che gli organi legislativi hanno assunto di fronte ai partiti»³⁹. Sono questi i soggetti che realmente incidono sull’indirizzo politico: attraverso una ferrea disciplina interna orientano le votazioni dei parlamentari verso una linea unica per le decisioni politiche più importanti. In una visione panpolitica, invece, gli stessi cittadini, attraverso la partecipazione all’attività dei partiti politici, avrebbero dovuto concorrere alla determinazione dell’indirizzo politico⁴⁰.

Per concludere questa rapida rassegna, altri studiosi, come Ferrara⁴¹, poi ripreso da Luciani⁴², sostengono la necessità di separare le determinazioni della politica nazionale così come scaturenti dai partiti rispetto all’indirizzo politico, stante l’autonomia statale rispetto alle multiformi e particolari manifestazioni delle associazioni e dei singoli cittadini. I partiti sarebbero, in quest’ottica, solo uno dei fattori che incidono sul funzionamento della forma di governo ma si muoverebbero su di un terreno diverso, poiché quest’ultima pertiene ad una fase, successiva, di «emersione istituzionale del potere»⁴³.

Ricapitolando, se inizialmente il partito politico viene considerato un dato meramente esistenziale del sistema⁴⁴, con l’avvento del fascismo cresce la sua valenza assiomatica in quanto officina di elaborazione di programmi e finalità politiche poi fatte proprie dallo Stato, fino a diventare coesenziali con l’indirizzo generale. Con l’approvazione della Carta costituzionale, si discute se l’indirizzo politico debba restare nella titolarità esclusiva dell’organo di governo o, piuttosto, non debba risultare dalla dialettica fra maggioranza e opposizione⁴⁵. Nel momento della crisi del sistema dei partiti, tuttavia, la valenza teleologica di un supremo ed ideale indirizzo politico prende il sopravvento rispetto alle capricciose e mutevoli volizioni di partiti ormai “liquefatti” in una democrazia che nonostante i tentativi di riforma si è dimostrata, a giudizio di molti, asfittica⁴⁶.

³⁸ A. Mannino, op. cit., p. 42.

³⁹ Peraltro già intaccata dalla presenza di una Corte costituzionale e di un referendum popolare abrogativo, circostanza che porta alcuni autori a ritenere incompatibile l’esistenza di una Corte siffatta all’interno di un regime parlamentare. Cfr. T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 180 e ss.

⁴⁰ A. Mannino, op. cit., p. 27

⁴¹ G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 34 e ss.

⁴² M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 554.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ In realtà, c’è una fase anteriore alla *Ignorierung* (l’indifferenza del diritto costituzionale verso i partiti), ed è quella della *Bekämpfung*, ossia l’ostilità dello Stato nei confronti delle organizzazioni politiche. Le altre fasi individuate da Triepel (*Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, p. 12 e ss.) e riportate da Ridola nella rilevante voce enciclopedica sul tema (*Partiti politici*, cit., p. 66 e ss.) sono la *Anerkennung und Legalisierung*, vale a dire il riconoscimento e la previsione di una disciplina giuridica, e, ad ultimo, la *Inkorporation* nell’organizzazione dello Stato.

⁴⁵ A tal riguardo, si è detto che è opportuno parlare di un nuovo dualismo: non più nel rapporto fra Parlamento-capo dello stato, quanto piuttosto fra maggioranza-opposizione, visto che, in assenza di un bipartitismo che ne «automatizzi le funzioni», le forze politiche in Parlamento «si contendono l’esercizio della sovrana attività di direzione politica». Così, S. Tosi, *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 113. Per una ricostruzione in termini storici dell’evoluzione dell’assetto strutturale e funzionale del Governo, e in esso dell’indirizzo politico, dalla I alla XVII legislatura, v. R. Cherchi, *L’esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, in *Costituzionalismi.it*, 2015, 3, I, p. 135 e ss.

⁴⁶ A partire dagli anni Settanta si assiste a un vero e proprio «processo di destrutturazione della rappresentanza». Così, M. Carducci, *Programmaticità della politica e governi di coalizione in Costantino Mortati*, in *Forme di stato e forme di governo*, a cura di M Galizia, cit., p. 402. Recenti considerazioni sul rapporto fra indirizzo politico e governabilità sono presenti in E. Olivito, *Le inesaurite ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismi.it*, 2015, 3, I, p. 39 e ss.

4. Il pensiero di Crisafulli fra teoria esistenziale e teoria normativa

Ripercorrere le tappe delle varie interpretazioni del concetto di indirizzo politico è come passare in rassegna l'evoluzione di quel pensiero giuridico che sino ad oggi è andato ad esplorare le zone in ombra al confine fra diritto e politica, nel tentativo di estendere o restringere, a seconda dell'impostazione scelta, i confini del giuridicamente rilevante ⁴⁷.

Una delle prime ricostruzioni della nozione di indirizzo politico ha teso ad un approccio "naturalistico" o "esistenziale" ⁴⁸, partendo dall'assimilazione dell'attività di indirizzo con l'attività governativa ⁴⁹. Quest'ultima, infatti, avrebbe una natura eterogenea tale da non consentirne la riconducibilità ad un atto in particolare. L'indirizzo sarebbe soltanto desumibile da una generica valutazione della condotta del Governo, i cui atti non sono che un'estrinsecazione o una realizzazione dell'orientamento generale cui questi ha deciso di informarsi.

Tale ricostruzione, in altre parole, muove dalla necessaria preesistenza di atti giuridici, politici o di alta amministrazione privi di alcun legame giuridico, ma unificabili solo successivamente in quanto incardinati su di un preciso e storicamente determinato indirizzo politico. La consistenza dell'indirizzo politico in chiave esistenziale, secondo alcuni autori, è debole ⁵⁰: esso è semplicemente un concetto che unifica una serie causale di atti, non legati tra loro se non dalla semplice rilevanza nell'ottica dell'interpretazione finalistica dell'attività dell'organo che li ha emanati.

Così inteso, l'indirizzo politico si limita ad essere collocato su un terreno giuridicamente irrilevante ⁵¹. Si pensi, ad esempio, alla dottrina formulata dal Bonaudi ⁵², che afferma che esso «sfugge alla normatività» poiché non è altro che un'attività di governo che riduce a sintesi le manifestazioni eclettiche della vita sociale. Cionondimeno, con una contraddizione evidente, la norma giuridica viene ritenuta necessaria per orientare l'attività di governo nel suo ripartirsi nei vari livelli di amministrazione, sino ai gradi inferiori. L'indirizzo servirebbe ad assicurare

⁴⁷ Eminente il passaggio di L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 639, nota 20, dove, nell'esaminare il tema delle regole convenzionali, riconosce l'esistenza di regole che si trovano al di fuori del "diritto sistematico" prodottesi non solo *secundum ordinem* ma anche *extra ordinem*. La ricerca della giuridicità di tali regole, allora, dipenderà certamente «dalle conclusioni accolte circa l'equazione giuridicità-socialità, nonché circa altri problemi della stessa portata».

⁴⁸ Sulla teoria cd. esistenziale si vedano C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942, p. 68 e ss.; G. Guarino, *Il presidente della repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 932, secondo cui indirizzo politico non è «quello che deve essere seguito dall'organo nel compimento dei suoi atti politici, ma quello effettivamente seguito da un organo particolare nel complesso degli atti politici da lui compiuti»; G. Cuomo, *Unità ed omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, p. 162; L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 262; W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 350; G. Ferrara, *Il presidente di assemblea*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 257; G. Amato, *L'indirizzo degli enti di gestione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 529 e ss.

⁴⁹ Anche le collettività e le autonomie territoriali sono portatrici di un loro specifico indirizzo politico. Martines si sofferma sulla questione nella sua voce enciclopedica (cit.) a p. 135. Per un contributo più recente v. G. Puccini, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di Governo e struttura del Governo*, in *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel Governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2011, p. 253 e ss.

⁵⁰ Ad es. T. Martines, op. cit., a p. 146 ritiene di non dover accogliere questa concezione.

⁵¹ Quest'interpretazione estrema appartiene ad una dottrina francese risalente, che tendeva a mantenere separato il diritto pubblico da ogni "interferenza" politica, finendo per considerare non appartenenti al diritto gli atti di Governo. Cfr. L. Michoud, *Des actes de gouvernement*, in *Annales de l'Enseignement supérieur de Grenoble*, Paris, Larose et Forcel, 1899, I, p. 2 citato da vari autori, tra cui C. Mortati, *L'ordinamento*, cit., 8.

⁵² E. Bonaudi, *Principii di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1936, p. 361.

armonia e coordinazione, limitandosi a consistere in un insieme di criteri politici utili ai fini di una corretta esecuzione della norma giuridica. Tant'è che, a partire da un certo livello, gli atti del Governo non sono più sindacabili, sulla base di una *raison di Stato* che fonda e allo stesso tempo giustifica una discrezionalità politica che «soverchia di gran lunga quell[a] giuridica»⁵³.

È stato detto, tuttavia, dalla critica successiva⁵⁴, che tale nozione non aggiunge nulla di nuovo in punto di diritto ad atti che sono giuridicamente già prodotti e che hanno spiegato i loro effetti, indipendentemente l'uno dall'altro. Concatenarli sulla base dell'attuazione di uno specifico indirizzo politico potrebbe risultare utile ai soli fini interpretativi, rappresentando un dato ermeneutico valido dal punto di vista del diritto, soprattutto alla luce di criteri teleologici⁵⁵. Ne deriverebbe una blanda normatività dell'indirizzo politico, che avrebbe un suo rilievo in ambito di fonti del diritto⁵⁶. In realtà, rimanendo nell'ambito della concezione esistenziale dell'indirizzo politico, si tratterebbe di riaffermare il valore della *ratio* o della finalità inespressa di un atto, che viene in rilievo solo come elemento successivo di questo, non costituendo, dunque, alcun vincolo al momento della sua adozione.

Ed allora, magari, piuttosto che essere giuridicamente irrilevante, essendo l'indirizzo politico il fine unitario (ma ricavabile solo *a fortiori*) di una serie di atti, la sua coerenza, la sua tenuta diventerebbe un bene tutelabile giuridicamente⁵⁷. La concezione esistenziale, così formulata, aggiunge un qualcosa di più. Si compenetra con considerazioni assiologiche vertenti sulla qualità del diritto e presuppone, per non poter essere falsificata, che l'ordinamento preveda un insieme di meccanismi e garanzie per verificare che l'indirizzo politico sia effettivamente stabile, unitario o non contraddittorio⁵⁸. Questa tesi giunge a concepire una sorta di giuridicità "affievolita" dell'indirizzo politico, muovendo dalla considerazione che ogni norma è rivolta alla realizzazione di un fine politico e tale fine politico è un bene giuridicamente protetto.

Eppure, quantunque lo Stato possa prevedere dei meccanismi garantistici, questi possono intervenire su atti giuridici, ma non hanno nessun effetto sulle direttive politiche, dal momento che esse non sono incorporate in un atto avente forma giuridica⁵⁹. Una seconda ricostruzione, allora, pensa all'indirizzo politico in chiave "normativa", ossia è indirizzo politico solo quello contenuto in atti giuridici. Gli atti politici, che naturalmente precedono quelli giuridici,

⁵³ *Ibidem*, p. 376.

⁵⁴ M. Dogliani, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁵ In quegli anni, si stava sviluppando il metodo teleologico del diritto, grazie al quale si riusciva a mettere in relazione il diritto e la politica ritenendosi che la politica costituisse il fine unico del diritto pubblico. Così, E. Triepel, *Staatsrecht und Politik – Rede beim Antritte des Rektorats der Fr. Wilhelms – Universität zu Berlin am 15. Okt. 1926*, Berlin und Leipzig, 1927, p. 16 e ss. citato da T. Martines, *Contributo*, cit., p. 23. Cfr. anche G. Treves, *Il metodo teleologico nella filosofia e nella scienza del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1933, p. 547 e ss.

⁵⁶ V. C. Lavagna, *Contributo*, cit., p. 68, nota 45 ove, a differenza di Crisafulli, egli ritiene che l'indirizzo politico abbia una rilevanza giuridica «in un senso semplicemente indiretto», che si manifesta nel fatto che gli organi tenuti a seguire un preciso indirizzo politico possono ritenersi vincolati quanto ai criteri generali ivi deducibili, alla stregua dell'analogia o dei principi generali del diritto. Quindi l'indirizzo politico agirebbe come limite per gli organi costituzionali a non adottare un atto se contrastante rispetto all'orientamento politico ricavabile *ex professo*. A tal fine, dunque, l'indirizzo politico, secondo l'autore (p. 70), deve necessariamente ricomprendere anche «i principi e i fini generali che, in diretta connessione con i principi e i fini fondamentali comuni a tutte le sfere governative, disciplinano e informano le singole forme di azione governativa e i diversi dipartimenti dell'amministrazione statale».

⁵⁷ Cfr. G. Amato, *art. cit.*, p. 529 e ss.

⁵⁸ Sulle garanzie insite nell'ordinamento e volte a prevenire l'insorgenza di antinomie, v. G. Gavazzi, *Delle antinomie*, Torino, Giappichelli, 1959, *passim*.

⁵⁹ Cfr. S. Tosi, *op. cit.*, *passim*.

costituirebbero la fonte dell'indirizzo politico ⁶⁰, che però deve essere trasposto in norme individuabili e dotate di un contenuto prescrittivo. Rispetto alla costruzione precedente, il pensiero normativo muove dalla premessa che l'indirizzo politico non è dato metagiuridico, meramente politico e postumo. Esso è invece *prescrizione* ⁶¹, contenuto politico specifico che qualifica e distingue una precisa categoria di atti rispetto a tutti gli altri atti di diritto pubblico ⁶². In questo caso, dunque, non si considerano quegli atti che la teoria esistenziale accomunava, pur nella loro eterogeneità, allo scopo comune della realizzazione di un generale disegno politico, bensì quegli atti, diversi e prodromici, che pongono in essere l'indirizzo stesso, che lo esprimono, lo prescrivono ed eventualmente lo integrano o modificano.

In queste concettualizzazioni ⁶³ si inserisce il pensiero di Crisafulli, che guarda all'indirizzo politico come quell'attività di suprema determinazione dei fini statali ⁶⁴ ad opera degli organi competenti ⁶⁵, un'attività teleologica ⁶⁶ che si avvale di categorie generali ma che è di volta in volta concreta, per individuare il contenuto preciso dei compiti a cui gli organi di governo devono adempiere. La discrezionalità amministrativa ⁶⁷, perciò, sarebbe sovrastata da questo potere di direzione più ampio che lo Stato soltanto può esercitare dall'alto.

È proprio lo Stato che, quotidianamente, «sceglie e determina [...] bene o male, opportunamente o meno, non importa, i singoli fini, perciò sempre più o meno contingenti e limitati, della propria azione, che stanno quindi alla base ed a giustificazione dell'ordinamento giuridico positivo e degli istituti e delle norme di esso» ⁶⁸. Non bisogna dimenticare, poi, che taluni di questi fini possono essere resi stabili e coercibili attraverso la trasposizione in norme legislative programmatiche o di indirizzo, idonee ad orientare l'attività dei poteri sottordinati anche *pro futuro*.

Tuttavia, aggiunge Crisafulli ⁶⁹, non può accettarsi la teoria intesa a relegare il momento di determinazione dei fini in un terreno metagiuridico o prenormativo ⁷⁰. A seconda degli

⁶⁰ Sul valore costitutivo dell'atto politico, sui suoi problemi definitivi e sulla ricostruzione storica della sua nozione, v. E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 3-22 ma anche p. 28 e ss.; C. Dell'acqua, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Padova, Cedam, 1983; E. Sica, *Del potere e degli atti politici*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, II, p. 468.

⁶¹ Per usare le parole del Martines, la normatività «discende [...] dal nesso inscindibile fra la scelta e la specificazione dei fini e l'apparato organizzativo che deve presiedere alla loro attuazione, o, in altre parole e più in generale, le forze giuridicamente disponibili che sole possono realizzare e portare ad effetto gli interessi della comunità giuridica». Ne consegue che «le determinazioni volitive proprie del momento teleologico acquistano forma giuridicamente rilevabile, di modo che la loro eventuale violazione o in esecuzione possa essere accertata e, quindi, impedita o sanzionata». La presenza di una sanzione indica chiaramente l'aspetto normativo dell'indirizzo politico. Cfr. T. Martines, *Indirizzo politico*, cit., p. 146.

⁶² Per una concisa illustrazione della categoria giuridica di atto politico v. E. Cheli, *op. cit.*, ben riassunto a pp. 70-71.

⁶³ Al di là delle semplificazioni incorse nella suddetta classificazione, principalmente per ragioni di spazio, si deve rinviare a M. Dogliani, *op. cit.*, pp. 45-76 con riguardo all'esistenza di sotto-concezioni in entrambe le teorie normativa ed esistenziale.

⁶⁴ Quando parla di fini, il Crisafulli guarda all'opera di A. Bonucci, *Il fine dello Stato*, Roma, 1915, p. 117 e ss. ma anche S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1933⁴, p. 9 e 58.

⁶⁵ V. Crisafulli, *op. cit.*, p. 42

⁶⁶ Cfr. T. Martines, *op. cit.*, p. 136, ma anche p. 146, laddove afferma che «la normatività del momento teleologico discende [...] dal nesso inscindibile fra la scelta e la specificazione dei fini e l'apparato organizzativo che deve presiedere alla loro attuazione, o [...] le forze giuridicamente disponibili che sole possono realizzare e portare ad effetto gli interessi della comunità giuridica». Presupposto, allora, è che le determinazioni volitive di tipo teleologico siano riconoscibili e rinvenibili in atti formali che abbiano valore giuridico.

⁶⁷ All'epoca erano rilevanti le notazioni di G. Criscuoli, *La discrezionalità nelle funzioni costituzionali*, in *Ann. Un. di Perugia*, vol. III, Roma, 1922, p. 458 e 461 citato da V. Crisafulli, *op. cit.*, p. 42.

⁶⁸ V. Crisafulli, *op. cit.*, p. 42, nota 3.

⁶⁹ V. Crisafulli, *op. cit.*, p. 74.

⁷⁰ E. Bonaudi, *Principii*, cit., pp. 375-276.

ordinamenti, infatti, può variare il «raggio della rilevanza giuridica»⁷¹, ma non può mai scomparire del tutto. Nello Stato moderno, l'indirizzo politico è a tutti gli effetti riconosciuto e disciplinato. In tale ottica, data per valida la teoria della sua efficacia giuridica, gli organi che sono titolari del potere di indirizzo debbono essere dotati di una serie di poteri accessori che ne consentano l'effettiva realizzazione: atti di impulso, di coordinamento, di direzione⁷².

Ne consegue persino la configurazione dell'indirizzo politico quale principio generale del diritto, volto ad informare tutta l'attività esecutiva in armonia con quella amministrativa⁷³: il suo contenuto si rifarebbe ad un più generico principio di collaborazione tra gli organi costituzionali in funzione dell'attuazione dell'indirizzo politico concretamente individuato.

In tal modo, una siffatta prospettazione impedisce che possa sorgere un rigido e determinato obbligo giuridico, poiché altrimenti si correrebbe il rischio di ingessare quella libertà di apprezzamento del caso concreto che ogni organo ha nell'ambito delle proprie attribuzioni. Resta, perciò, un indirizzo di massima, cui gli organi competenti devono tendere ad uniformarsi.

Il vero obbligo giuridico, allora, si attergerebbe alla stregua di un comando *negativo*, il cui contenuto consisterebbe piuttosto nel non discostarsi dall'indirizzo politico in corso se non, *mutatis mutandis*, in presenza di situazioni di particolare necessità che richiedono che si agisca diversamente. Crisafulli esclude che siffatta nozione sia associabile all'insieme delle regole di correttezza costituzionale⁷⁴, perché altrimenti si negherebbe il suo carattere di principio fondamentale e imprescindibile, espressione dell'importantissima esigenza di unitarietà e coerenza dell'azione statale.

La giuridicità suprema si impone, con evidenza secondo Crisafulli⁷⁵, in tutti e tre i modi di intendere i caratteri essenziali della norma giuridica, sia che si muova da una sua necessaria «bilateralità»⁷⁶, sia che si preferisca il criterio della coattività, sia, infine, che ci si attenga ad un principio di norma «istituzionale»⁷⁷.

Inoltre, se quanto finora detto era valido nei rapporti fra gli organi costituzionali, per l'Illustre autore lo è ancora di più man mano che si scende verso il basso nella piramide amministrativa, giacché in quel caso il principio di indirizzo politico viene incorporato nel principio gerarchico, utile a conferire maggiore effettività ed efficacia al primo⁷⁸.

⁷¹ V. Crisafulli, op. cit., p. 75.

⁷² Si fa qui riferimento alla teoria degli atti politici e di Governo. Cfr. V. Crisafulli, op. cit., p. 19. Ma anche, F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, I, Padova, Cedam, 1916, p. 58 e ss.; G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, Paris, Giard et Brière, 1913, II, pp. 330-331; B. Liuzzi, *Sulla nozione di atto di Governo*, in *Foro amm.*, 1927, IV, p. 51 e ss; E. Guicciardi, *L'atto politico*, in *Arch. di dir. pubbl.*, 1937, p. 265 e ss.; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1928, p. 316 e ss.

⁷³ O, per meglio dire, tutta l'attività di Governo, in quanto «quarta funzione» dello Stato. V. Mortati, *L'ordinamento del Governo*, cit., pp. 10-11 che si rifa al pensiero di R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, cit., p. 96 e ss. Se ne occupa lo stesso Crisafulli, *Prima e dopo*, op. cit., pp. 13-38.

⁷⁴ V. Crisafulli, op. cit., p. 84. *Ex multis*, S. Romano, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, pp. 485-501, ora in *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1950, p. 271 e ss.; P. Biscaretti di Ruffia, *Le norme della correttezza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1939, *passim*.

⁷⁵ V. Crisafulli, *ibidem*.

⁷⁶ V. Crisafulli illustra sapientemente il concetto di «bilateralità» nel suo scritto *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma, 1935, p. 41 e ss.

⁷⁷ Come nel pensiero di S. Romano, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Mariotti, 1917, p. 46 e ss.

⁷⁸ V. Crisafulli, op. cit., p. 85.

5. Una rapida contestualizzazione con riguardo all'ordinamento fascista

Nel quadro di queste considerazioni teoriche, è utile fare alcuni cenni sull'assetto organizzativo dello Stato durante l'epoca fascista, poiché per la prima volta il concetto di indirizzo politico si sgancia dal terreno del diritto amministrativo e affiora in leggi di importanza costituzionale che riguardano l'articolazione e le attribuzioni dell'organo di governo⁷⁹. Alla rivendicazione di un ruolo autonomo della funzione di governo come «quarta funzione»⁸⁰ si accompagna anche la pretesa del suo «compito fondamentale di imprimere le linee direttive dell'azione statale, (d)el farne, cioè, non soltanto una funzione di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di *indirizzo*, ed in questo senso appunto logicamente precedente e prevalente rispetto alle altre»⁸¹. Supremo, di conseguenza, sarebbe l'organo titolare del potere di governo: un organo complesso, durante il fascismo, che comprende Re, Primo Ministro, Ministri, Consiglio dei Ministri e Gran Consiglio del Fascismo⁸². In questo modo, si arriva a pensare all'attività di governo come distinta sia dal potere esecutivo, sia da quello legislativo, stravolgendo l'antica teoria della tripartizione dei poteri⁸³. Gli atti che derivano da questa quarta funzione sono atti di impulso non da un punto di vista formale, ma da un punto di vista teleologico, in quanto contengono e mirano all'attuazione di un particolare orientamento politico⁸⁴.

Con le leggi cd. fascistissime, difatti, si trasforma gradualmente l'ordinamento derivante dallo Statuto albertino⁸⁵, fino a svuotarlo di contenuto. Ai nostri fini è utile rammentare la progressiva concentrazione del potere di governo in capo al Primo Ministro: non quindi una semplice ascendenza politica o un dominio di fatto, ma una vera e propria dotazione di strumenti d'imperio, attribuiti per via legislativa o per via consuetudinaria e di prassi⁸⁶. Quest'estensione di poteri e prerogative, a scapito di Parlamento e Corona, oltre che degli stessi ministri, porta la dottrina del tempo⁸⁷ a rigettare la tesi del capo del governo come *primus*

⁷⁹ Si tratta della L. 24 dicembre 1925 n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo; della L. 31 gennaio 1926 n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; del R.D. 28 aprile 1938 n. 513, sullo Statuto del P.N.F.; della L. 19 gennaio 1939 n. 129, relativa all'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

⁸⁰ V. Crisafulli, op. cit., p. 31 ove compie una valutazione critica della dottrina sulla funzione di Governo come fonte a sé stante, confutandola e ritenendo che (p. 37) essendo la funzione di Governo molto varia non è dato individuare un organo esclusivo deputato alla sua attuazione, che si trovi in posizione di supremazia. Ogni organo di Governo, piuttosto, eserciterà le proprie funzioni in osservanza di un più generico principio di indirizzo, inteso come insieme dei fini supremi che informano un determinato ordinamento.

⁸¹ Così V. Crisafulli, op. cit., p. 79 ma anche C. Mortati, op. cit., p. 15-16 che parla di «principio motore di tutta l'attività statale». Nello stesso senso, S. Panunzio, *Teoria generale*, cit., p. 84 e S. Lessona, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Firenze, Cya, 1932, p. 102.

⁸² C. Mortati, op. cit., p. 81.

⁸³ A partire da C. L. de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, (a cura di S. Cotta), Torino, Utet, 1996, *passim*; ma anche G. Jellinek, *L'Etat*, cit. *passim*; L. Duguit, *Traité*, cit., p. 1023; H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre – Dottrina generale dello Stato*, a cura di J. Luther e E. Daly, Milano, Giuffrè, 2013, p. 379 e ss.; N. Bassi, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, p. 14 e ss.; C. Modugno, *Poteri (divisione dei)*, in *Nov.mo dig. it.*, Torino, Utet, 1965, p. 24 e ss.

⁸⁴ C. Mortati, op. cit., p. 12.

⁸⁵ Per una rassegna completa dello *ius scriptum* relativo all'organizzazione del Governo, e in particolare della Presidenza del Consiglio, nell'ordinamento precostituzionale ottocentesco, cfr. C. Lavagna, op. cit., p. 21-24, ma anche V. Corsini, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1935, p. 24 e ss.

⁸⁶ Alcuni autori ritengono, del resto, che l'assetto costituzionale italiano relativo all'epoca fascista si sarebbe instaurato a prescindere dalla positivizzazione delle leggi del '25 e del '26. Così, C. Lavagna, op. cit., p. 14.

⁸⁷ Sulla dottrina giuspubblicistica italiana in epoca fascista, si veda F. Lanchester, *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 67.

inter pares,⁸⁸ essendo la supremazia del Primo Ministro italiano talmente netta e assoluta «da spingere alcuni Autori stranieri (non sempre in buona fede) a identificarvi i caratteri della dittatura»⁸⁹.

Invero, una prima menzione “costituzionale” di indirizzo politico si può rintracciare nel R.D. 14 novembre 1901, n. 466 (il cd. Decreto Zanardelli), emanato in piena crisi dell’ordine liberale con lo scopo di restituire dignità e preminenza ad un organo, il Gabinetto, che da lì a poco sarebbe divenuto, tramite il raccordo fiduciario, il cardine del modello parlamentare⁹⁰. Dal suo interno, emerge timidamente la figura del Presidente del Consiglio, «demiurgo politico»⁹¹ destinato a conferire autorevolezza a tutta l’azione di governo. Il suo ruolo costituzionale acquista nuovo vigore. Egli, ai sensi dell’art. 6, «mantiene l’unità dell’indirizzo politico e amministrativo» all’interno di un collegio in cui ciascun Ministro conserva comunque un proprio peso.

Ventiquattro anni dopo, la legge n. 2263 del 1925 opera uno spostamento della competenza a fissare l’indirizzo politico dalla Corona al Governo del Re, organo complesso che non è legato da alcuna relazione fiduciaria con le Camere⁹². Ai sensi dell’art. 2, il Capo del Governo, divenuto espressamente Primo Ministro Segretario di Stato, è «responsabile verso il Re dell’indirizzo politico generale del governo». È evidente la portata riformatrice di tale legge, che affida una diversa e più forte posizione giuridica al Primo Ministro⁹³. Egli non deve più limitarsi a mantenere unità fra i componenti del collegio, ma deve anche «dirigere e coordinare l’opera dei ministri» (art. 3) componendo gli eventuali conflitti in ultima istanza. Questa è dunque la legge in cui la dottrina dell’epoca⁹⁴ ha ravvisato il fondamento dell’esclusività del potere di indirizzo politico in capo al Primo Ministro⁹⁵. Un potere che si sostanzia, a livello materiale, nell’emanazione di direttive *politiche* e, in quanto tali, insindacabili giurisdizionalmente poiché dotate di *imperium* e miranti al raggiungimento dei fini supremi

⁸⁸ Di diverso avviso G. Salemi, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1941, p. 261.

⁸⁹ C. Lavagna, op. cit., p. 12.

⁹⁰ Cfr. G. De Cesare, *Il ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Rass. Parl.*, 1959, 1-3, p. 173-191.

⁹¹ *Ibidem*, p. 174.

⁹² La rottura del legame di responsabilità fra Governo e Parlamento durante l’epoca fascista ha svuotato il concetto di Governo, tanto da portare gli studiosi a parlare di «raggruppamento in serie di organi», caratterizzabili, per quanto riguarda quelli supremi dello Stato, soltanto in funzione della loro appartenenza al potere legislativo, giudiziario o esecutivo. Così, S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1932, p. 121.

⁹³ Sulla portata anche “costituzionale” della suddetta legge v. L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 887 e ss., ma in part. p. 893, per il quale effettivamente «il Re si può dire in regime fascista ancor meno partecipe dell’indirizzo politico che nel precedente periodo parlamentare». Il Re è vincolato dalle proposte del Primo Ministro: «non è in grado di negare la propria adesione esteriore al programma di un Primo Ministro che egli non voglia e non possa revocare».

⁹⁴ *Ex alia*, S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1941⁶, p. 229 e ss., in particolare p. 233; E. Bonaudi, *Principii*, cit., p. 405; C. Mortati, *L’ordinamento*, cit., p. 81; V. Crisafulli, *Prima e dopo*, cit., p. 99; P. Biscaretti di Ruffia, *Le norme di correttezza*, cit., p. 151; V. Corsini, *Il Capo del Governo nell’ordinamento fascista*, Bologna, Zanichelli, 1935, p. 89; S. Panunzio, *Teoria generale*, cit., p. 82 e ss.; G. M. De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste e forma di governo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, p. 568 e ss.; D. Donati, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1938, vol. III, 1, p. 9 e ss.; S. Lessona, *Corso di istituzioni*, cit., p. 95 e ss.; O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico: il nuovo diritto italiano*, Padova, Cedam, 1937, p. 217 e ss.

⁹⁵ Diversamente, P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 13 e ss., ove ritiene esistenti importanti poteri di influenza nella determinazione dell’indirizzo politico tra le mani del Gran Consiglio del Fascismo.

dell'attività dello Stato ⁹⁶: non più la protezione e la garanzia dei diritti dei cittadini, ma la realizzazione dell'unità politica e morale dello Stato ⁹⁷.

Per realizzare efficacemente l'indirizzo politico, l'art. 3 della Legge del 1925 attribuisce al Capo del governo tre importanti poteri: di direzione, di coordinamento e di soluzione dei conflitti tra ministri. Il primo si riferisce sia alla direzione generale di tutte le attività del Governo sia alla direzione delle attività dei singoli ministri, che sono responsabili nei suoi confronti. Il potere di coordinamento «a ben guardare, non ha un'autonoma consistenza, ma si riduce, necessariamente, parte nel potere di direzione (come coordinamento preventivo) e parte in quello di soluzione delle divergenze in senso lato (come coordinamento *ex post*)» ⁹⁸. Quanto al potere di soluzione dei conflitti tra ministri, non è altro che l'attribuzione al Capo del governo di funzioni arbitrali a livello prettamente politico. Vezio Crisafulli, nel citare ulteriori leggi attributive di competenze ⁹⁹, illustra bene questo fenomeno di allargamento e rafforzamento dei poteri del «Duce Capo di Governo».

Mediante quali atti vengono esercitate tali competenze? Sul tema sarebbe possibile stendere un catalogo estremamente vario ed eterogeneo, sia dal punto di vista formale e sostanziale, che quanto al regime della loro efficacia e rilevanza giuridica. La definizione più limpida è fornita da Crisafulli, secondo cui sono atti *politici* o *di governo* quelli che trovano la causa giuridica nell'interesse generale dello Stato all'unità e, come tali, si sottraggono a qualsiasi controllo giurisdizionale ¹⁰⁰. Alla luce del diritto vigente all'epoca, tale teoria trova conferma scritta nel dato testuale di una legge sul Consiglio di Stato ¹⁰¹, in base a cui sugli «atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del suo potere politico» non era possibile alcuna ingerenza della giurisdizione amministrativa.

D'altro canto, il fascismo arriva al punto di reinterpretare, ribaltandolo, un noto principio del regime parlamentare di tipo monistico, secondo cui il Parlamento è l'organo di vigilanza sul potere esecutivo ed impone la propria direzione politica sull'operato del Governo, pena la revoca della fiducia ¹⁰². Nel regime fascista italiano, invece, è il Governo che gradualmente diventa il centro di gravità della politica: dalla mancanza di dialettica politica, che si traduce, all'atto pratico, con la messa fuori legge di tutti i partiti al di fuori del Partito Nazionale Fascista

⁹⁶ A tal riguardo, Mortati evidenzia la necessità della dottrina più risalente di individuare un criterio discrezionale per gli atti del potere esecutivo, al fine di assoggettarne una parte al sindacato dei tribunali amministrativi. Il tentativo di classificazione era, tuttavia, risultato vano. La giurisprudenza amministrativa in materia era rimasta oscillante, anche in quanto condizionata di epoca in epoca da considerazioni politiche mutevoli che portavano ad ampliare o restringere la categoria. C. Mortati, op. cit., pp. 7-8.

⁹⁷ V. Crisafulli, op. cit., p. 100 che a tal fine cita l'esempio dell'art. 6 della legge del 1925, per il quale nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno delle Camere senza il preventivo assenso del Primo Ministro. Il controllo che quest'ultimo può esercitare sull'iniziativa legislativa è incisivo nella misura in cui può fungere da importante ausilio per scongiurare che l'iniziativa stessa vada contro le direttive politiche del Governo.

⁹⁸ C. Lavagna, op. cit., p. 89.

⁹⁹ Come la legge del 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, sulla cui composizione incideva pesantemente la volontà del Duce.

¹⁰⁰ V. Crisafulli, op. cit., p. 21.

¹⁰¹ Così, l'art. 31 del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, del 26 giugno 1924, n. 1054.

¹⁰² Mortati osserva che «il fine proprio del regime parlamentare [...] è quello di ottenere che fra il Parlamento e il Governo permanga costantemente perfetta identità di intenti e si attui piena unità di azione. L'organo che promuove tale uniformità è la Camera elettiva, e ciò con l'impiego dei noti procedimenti». C. Mortati, op. cit., p. 156.

¹⁰³, all'introduzione di un sistema elettorale "plebiscitario" con lista unica ¹⁰⁴, che svilisce un parlamento destinato a diventare Camera dei Fasci e delle Corporazioni ¹⁰⁵. Di conseguenza, se alla stregua del modello parlamentare ogni organo "direttivo", che esprime il suo indirizzo politico, è anche organo "attivo", ponendo in essere l'attività susseguente necessaria alla realizzazione del fine, con l'accentramento dei poteri sotto il regime autoritario ¹⁰⁶, l'organo direttivo è unico e si identifica con il Capo del Governo, mentre gli organi attivi sono in realtà esecutori passivi ¹⁰⁷.

Da queste fugaci osservazioni può desumersi che «con maggior rigore che non altri sistemi» ¹⁰⁸ il giurista in epoca fascista necessita di giustificare e fondare l'efficacia giuridica del potere di indirizzo politico, come mezzo di esplicazione della preminenza del Capo di Governo e condizione di coercibilità delle sue decisioni, a fronte di situazioni di recalcitranza da parte di organi sottoposti.

Sarebbe corretto affermare, da queste premesse, che le teorizzazioni sull'indirizzo politico nascono e muoiono con l'ordinamento fascista? Se non fosse dato trovare letteratura successiva, volta a criticare, correggere o confutare la produzione degli albori, certamente allora significherebbe che il dibattito era caduto nel nulla per via dell'irrelevanza della categoria "indirizzo politico" nel diritto pubblico. L'esistenza di una letteratura successiva dimostra che non è così, pertanto occorre piuttosto interrogarsi sull'attualità del pensiero del primo iniziatore di questi studi: Vezio Crisafulli.

6. Il dibattito sull'attualità della teoria giuridica di Crisafulli

Ricordare il saggio di Crisafulli non è solo compiere un tributo ad uno dei più significativi costituzionalisti del Novecento ¹⁰⁹. Se si vuol riportare alla luce questo particolare frammento del suo pensiero giuridico, lo si fa per puntare a comprendere i primordi di una dottrina, le cui scaturigini si identificano con uno stato profondamente ideologizzato, e che è tuttavia stata in

¹⁰³ Il R.D. 6 novembre 1926, n. 1848 recante "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza", attribuiva al prefetto il potere sciogliere partiti, associazioni o organizzazioni contrarie al regime. Si rileva come, peraltro, lo stesso partito fosse destinato a diventare una scatola vuota nelle mani del Capo del Governo. Sottolinea opportunamente Mortati che «nonostante la lettera dell'art. 11 della legge 9 dicembre 1928, n. 2263, le direttive politiche del Partito siano nella sostanza opera del Capo del Governo. Questi, sia nella nomina dei gerarchi, sia nella prefissione delle norme statutarie, interviene nella sua veste caratteristica di organo del potere politico, in quanto con tali atti mira in modo immediato a realizzare intorno ai fini politici da lui posti, il sentimento nazionale di comprensione e di adesione, necessario alla loro efficace realizzazione». Così, C. Mortati, op. cit., p. 190.

¹⁰⁴ Tramite la Legge 2 settembre 1928, n. 1993 recante "Approvazione del testo unico della legge elettorale politica", il Gran Consiglio del Fascismo deve approvare, in ultima analisi, le nomine dei candidati compiute da diversi enti ed organizzazioni economiche di tipo corporativo.

¹⁰⁵ Con la Legge 19 gennaio 1939, n. 129. A proposito dell'esautoramento dell'organo parlamentare, cfr. L. Paladin, *Fascismo*, in *Enc. dir.*, cit., p. 892, ma anche T. Martines, *Contributo*, cit., p. 109 e ss.

¹⁰⁶ Sull'identificazione totalitaria fra indirizzo politico del Governo e orientamento generale della politica dello Stato, cfr. G. Cuomo, *Unità e omogeneità*, op. cit., p. 164 e ss.

¹⁰⁷ Di conseguenza, non possono essere ritenuti atti di indirizzo i discorsi tenuti alle Camere dai Ministri, poiché si limiterebbero a palesare orientamenti politici di condotta già precedentemente espressi dal Duce.

¹⁰⁸ V. Crisafulli, op. cit., p. 109.

¹⁰⁹ Per un tributo al giurista e per un'analisi dei grandi temi di riflessione di Vezio Crisafulli, cfr. A. Cervati, *Vezio Crisafulli nella didattica e nello studio del diritto costituzionale*, in *Atti della giornata in ricordo del Giudice emerito della Corte costituzionale Vezio Crisafulli, Palazzo della Consulta, 5 novembre 2010*, Roma, 2011, p. 63 e ss.

grado di produrre risultati postumi, avendo aperto un capitolo su un argomento che prima non apparteneva al diritto pubblico.

La trattazione di Crisafulli, come quella del primo Mortati¹¹⁰, nasce dall'esigenza di spiegare il modello organizzativo e statutale nel quale egli si trova, vale a dire il regime fascista¹¹¹. Quest'ultimo, infatti, impregna talmente la cultura giuridica dell'epoca da far ritenere, agli occhi di alcuni studiosi, parzialmente inutilizzabili le sue elaborazioni teoriche¹¹².

Eppure, si deve proprio a Crisafulli la predisposizione, per la prima volta, di una teoria sull'indirizzo politico in senso veramente moderno¹¹³. Rispetto alla prima dottrina giuspubblicistica italiana¹¹⁴, in atteggiamento reverenziale con le impostazioni tedesche e francesi¹¹⁵, il pensiero giuridico nel periodo fascista solleva il problema della teorizzazione dei poteri di governo. Alcuni vi accordano una posizione suprema legandoli al potere di indirizzo politico, come espressione di una autonoma quarta «funzione di governo»¹¹⁶, il Crisafulli si distacca da queste tesi, ritenendo l'indirizzo un principio imprescindibile al fine di favorire l'unità dello Stato¹¹⁷. Egli, infatti, non mira ad attestare la preminenza di un organo sugli altri, intende piuttosto spiegare l'attività di governo nel suo momento dinamico fondamentale, quello dell'individuazione dei fini. In questo senso, sì, l'indirizzo si configura come attività staccata dalle funzioni statali, ma lo è in quanto concettualmente autonoma e diversa¹¹⁸.

Resta, dunque, da comprendere se, alla luce dei cambiamenti apportati dalla caduta del fascismo sull'assetto generale dello Stato e dell'approvazione di una Carta Costituzionale rigida, pluralistica e democratica, si sia incorsi in un mutamento anche della funzione e della titolarità dell'indirizzo politico. A tale domanda bisogna rispondere affermativamente. Lo

¹¹⁰ Lo ricorda Cheli quando invoca il dilemma fra la pervasività di uno Stato ideologico e la molteplicità di realtà sociali sottostanti, le quali invece di trovare la sintesi nello Stato, erano da quest'ultimo schiacciate. Cfr. E. Cheli, *Prefazione*, in C. Mortati, *L'ordinamento*, op. cit., p. IX.

¹¹¹ Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi di Governo*, cit., p. 12 per il quale l'aver configurato in tal modo l'attività di Governo e la sua parte più eminente, consistente nell'indirizzo politico, fu chiaramente ispirato dalle esigenze autoritarie dell'epoca e «comportò particolari, inevitabili implicazioni con le connesse tematiche del regime politico e della costituzione materiale». Come quella che persuase alcuni autori ad intendere il regime politico come «il risultato di un processo per cui una concezione politica fondamentale s'immette nella costituzione di uno Stato»: V. Gueli, *Il regime politico dello Stato fascista: contributo allo studio giuridico del nuovo stato italiano*, Roma, R. de Luca, 1939, p. 21. *Contra*, invece, M. Dogliani, che sottolinea come, nel dare risalto concettuale all'attività di indirizzo politico, Crisafulli abbia inteso riferirsi non già agli stati autoritari a partito unico, bensì agli stati parlamentari pluripartitici. Cfr. M. Dogliani, *Introduzione*, cit., p. L.

¹¹² Così, ad esempio, G. B. Verbari, *L'indirizzo politico: discussione sull'attualità della teoria giuridica di Vezio Crisafulli*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale: atti delle giornate di studio di Trieste, 1-2 ottobre 1993*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 1994, p. 237.

¹¹³ Cfr. P.A. Capotosti, op. cit., p. 4, per il quale l'emergere di ordinamenti autoritari nel primo dopoguerra ha comportato un necessario superamento delle dottrine tradizionali su indirizzo politico, atti e attività politiche in genere.

¹¹⁴ In questo senso, P. Chimienti, *Manuale di diritto costituzionale*, II, Roma, 1920, p. 298 e ss.; A. Cioffi, *I soggetti e le difese dei diritti pubblici*, Milano, Società Editrice Libreria, 1920, p. 258 e ss.; F. P. Contuzzi, *Trattato di diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1895, pp. 162-163; V. E. Orlando, *La giustizia amministrativa*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano, Giuffrè, 1901, p. 902 e ss.; O. Ranelletti, *Principii*, cit., p. 323 e ss.

¹¹⁵ Vedi *supra*, nota 80.

¹¹⁶ Oltre a C. Mortati, *L'ordinamento*, cit., p. 8 e ss., anche G. Perticone, *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 204; G. D. Ferri, *La funzione di Governo e il Gran Consiglio del fascismo*, Roma, 1939, p. 119; S. Lessona, *La potestà di Governo nello Stato fascista*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1934, p. 45.

¹¹⁷ Così, V. Crisafulli, op. cit., p. 36 nel respingere l'opposta concezione.

¹¹⁸ Per una trattazione sintetica delle conclusioni cui pervenne Crisafulli, cfr. G. Ferrara, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003)*, Padova, 19-20-21 giugno 2003, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2004, p. 114.

stesso Crisafulli, anni dopo, ha rivisto il proprio pensiero per constatare che l'ampliamento delle competenze di tipo politico-amministrativo e il "policentrismo" nel loro esercizio atto a coinvolgere molteplici soggetti – come le autonomie territoriali ¹¹⁹ – ha fatto emergere nuovi e paralleli indirizzi politici, oltre quello "generale" del Governo ¹²⁰.

A più di settantacinque anni da quel primo scritto, i termini del problema sono indubabilmente mutati per svariate ragioni. L'istituzione di una Corte Costituzionale e il controllo di legittimità da essa esercitato sull'attività legislativa, espressiva di un dato indirizzo politico ¹²¹, va interpretato in tutta la sua valenza assiologica data dal raffronto che la Corte compie fra le norme e quel compiuto sistema di valori e di principi generali impliciti nella Costituzione. Il giudizio di ragionevolezza e il principio di uguaglianza sono assurti a baluardi contro la discrezionalità legislativa, che prima trovava un limite solo in quella «conformità al pubblico interesse» che Crisafulli ravvedeva come contenuto ultimo, invalicabile e implicito dello Stato moderno. Il pluralismo partitico ha introdotto nuove forze atte ad influire sulla determinazione di un indirizzo politico, ampliando la sfera dei titolari ad una maggioranza spesso diversificata ¹²². Non solo, il decentramento territoriale e l'ingresso nell'Unione europea hanno spostato in basso e in alto diversi centri decisionali ¹²³, frantumando l'unitarietà marmorea del vecchio indirizzo statale. Ed infine, le riforme della pubblica amministrazione hanno intaccato il vecchio principio dell'insindacabilità dell'attività di indirizzo attraverso l'instaurazione di un rapporto paritario fra cittadino e pubblica amministrazione ¹²⁴. L'elenco sarebbe destinato a continuare.

La conclusione va nel senso che oggi esistono sfere autonome di indirizzo, ciascuna nella propria direzione, ma tutte egualmente ispirate a quel nucleo inossidabile di principi contenuti nella Costituzione. Per questo, la Costituzione stessa non sembra tracciare una linea univoca dell'indirizzo politico ma si limita a farvi cenno nell'art. 95, con riguardo soltanto all'attribuzione del Presidente del Consiglio dei ministri di un «potere di unità di indirizzo politico» di vago richiamo zanardelliano. Cercare un vincolo a questo indirizzo, ci insegna Amato, può essere «defatigante e forse inutile» ¹²⁵. Meglio, allora, individuare, e puntare a

¹¹⁹ V. fin dal principio, T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 140.

¹²⁰ V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Ius*, 1958, p. 10.

¹²¹ Per la tesi della centralità del Parlamento nel circuito di indirizzo politico ed il nesso con l'uso dei poteri normativi, cfr. M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista del diritto costituzionale*, 2006, p. 82.

¹²² Cfr. M. Carducci, *Il ritorno della direttiva parlamentare – riflessioni in prospettiva comparativa*, Milano, Giuffrè, 1999; C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1956, p. 405; E. Sica, *Natura e caratteri dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rass. parlam.*, 1960, p. 1148; C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, II, Padova, Cedam, 1957, p. 130 e ss. Con riguardo alla teoria dell'indirizzo politico costituzionale e di quello di maggioranza, si veda P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 308, il quale pone una distinzione fra l'indirizzo politico derivabile dalla Costituzione grazie all'interpretazione dei suoi principi fondamentali, e l'indirizzo rimesso alla maggioranza, che decide, in base alle circostanze politiche del momento, in che modo e con quali mezzi attuare i fini costituzionali.

¹²³ Per un recente contributo sull'indirizzo politico del Parlamento e la necessità di un rafforzamento dei parlamenti nazionali nella fase ascendente si veda D. Girotto, *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, in *Quaderni costituzionali*, XXII, 3, 2002, pp. 577-602. Per la tesi che propende per un ruolo più incisivo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario cfr. P. Caretti, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di Governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, soprattutto p. 319 e ss.

¹²⁴ Cfr. ad esempio, G. B. Verbari, art. cit., p. 240, che sottolinea come l'individuazione del responsabile del procedimento crea nell'organizzazione amministrativa tanti organi quanti sono i responsabili, con la conseguenza che l'ufficio sopraordinato non può sostituirsi all'ufficio subordinato nell'esercizio della discrezionalità di quest'ultimo.

¹²⁵ Così, G. Amato, art. cit., p. 561.

migliorare, gli strumenti che l'ordinamento concretamente conferisce agli organi competenti per effettuare interventi di programmazione e di gestione delle risorse in modo armonico e coerente.